

**BENTUK PENYELESAIAN TERHADAP SERTIFIKAT GANDA  
(OVERLAPPING) ANTARA SERTIFIKAT HAK GUNA  
BANGUNAN DENGAN SERTIFIKAT HAK MILIK OLEH  
BADAN PERTANAHAN NASIONAL KOTA SURABAYA II**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagai Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana  
Hukum Pada Fakultas Hukum UPN “Veteran” Jawa timur**



Oleh :

**DEWI ZULKHARNAIN**  
NPM. 0971010109

**YAYASAN KESEJAHTERAAN PENDIDIKAN DAN PERUMAHAN  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAWA TIMUR  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
SURABAYA  
2013**

**HALAMAN PERSETUJUAN UNTUK MENGIKUTI UJIAN SKRIPSI**

**BENTUK PENYELESAIAN TERHADAP SERTIFIKAT GANDA  
(OVERLAPPING) ANTARA SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN  
DENGAN SERTIFIKAT HAK MILIK OLEH BADAN PERTANAHAN  
NASIONAL KOTA SURABAYA II**

Disusun Oleh :

**DEWI ZULKHARNAIN**  
NPM. 0971010109

Telah disetujui untuk mengikuti Ujian Skripsi

Menyetujui,

**PEMBIMBING**

**Yana Indawati, S.H., M.Kn**  
NPT. 3790 10 70 224

Mengetahui,

**DEKAN**

**HARIYO SULISTYANTORO, S.H., MM**  
NIP. 1960212 198803 1 001

PERSETUJUAN DAN PENGESAHAN SKRIPSI

BENTUK PENYELESAIAN TERHADAP SERTIFIKAT GANDA  
(OVERLAPPING) ANTARA SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN  
DENGAN SERTIFIKAT HAK MILIK OLEH BADAN PERTANAHAN  
NASIONAL KOTA SURABAYA II

Disusun Oleh :

DEWI ZULKHARNAIN  
NPM. 0971010109

Telah dipertahankan dan diterima oleh Tim Penguji Skripsi  
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur  
Pada Tanggal 27 Juni 2013

PEMBIMBING

TIM PENGUJI :

YANA INDAWATI, S.H., M.Kn.  
NPT. 3790 10 70 224

1. H. SUTRISNO, S.H., M.Hum.  
NIP. 19601212 198803 1 001

2. FAUZUL ALIWARMAN, S.Hi., M.Hum  
NPT. 3 8202 07 0221

3. YANA INDAWATI, S.H., M.Kn.  
NPT. 3790 10 70 224

Mengetahui,  
DEKAN

HARIYO SULISTYANTORO, S.H., MM  
NIP. 1960212 198803 1 001

PERSETUJUAN REVISI SKRIPSI

BENTUK PENYELESAIAN TERHADAP SERTIFIKAT GANDA  
(OVERLAPPING) ANTARA SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN  
DENGAN SERTIFIKAT HAK MILIK OLEH BADAN PERTANAHAN  
NASIONAL KOTA SURABAYA II

Disusun Oleh :

DEWI ZULKHARNAIN  
NPM. 0971010109

Telah dipertahankan dan diterima oleh Tim Penguji Skripsi  
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur  
Pada Tanggal 27 Juni 2013

PEMBIMBING

TIM PENGUJI :

YANA INDAWATI, S.H., M.Kn.  
NPT. 3790 10 70 224

1. H. SUTRISNO, S.H., M.Hum.  
NIP. 19601212 198803 1 001

2. FAUZUL ALIWARMAN, S.Hi., M.Hum  
NPT. 3 8202 07 0221

3. YANA INDAWATI, S.H., M.Kn.  
NPT. 3790 10 70 224

Mengetahui,  
DEKAN

HARIYO SULISTYANTORO, S.H., MM  
NIP. 1960212 198803 1 001

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : DEWI ZULKHARNAIN  
Tempat/Tgl Lahir : Surabaya, 15 Oktober 1990  
NPM : 0971010109  
Konsentrasi : Perdata  
Alamat : Jl. Rungkut Kidul 3 Kalimir No. 19 Surabaya

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi saya dengan judul :

"BENTUK PENYELESAIAN TERHADAP SERTIFIKAT GANDA (OVERLAPPING) ANTARA SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN DENGAN SERTIFIKAT HAK MILIK OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL KOTA SURABAYA II" dalam rangka memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jwa Timur adalah benar-benar hasil karya cipta saya sendiri, yang saya buat sesuai dengan ketentuan yang berlaku, bukan hasil jiplakan (Plagiat).

Apabila di kemudian hari ternyata Skripsi ini hasil jiplakan (Plagiat) maka saya bersedia dituntut di depan Pengadilan dan dicabut gelar kesarjanaan (Sarjana Hukum) yang saya peroleh.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dengan penuh rasa tanggung jawab atas segala akibat hukumnya.

Surabaya, 3 Juli 2013

Mengetahui,

Pembimbing

Penulis,

Yana Indawati, SH., M.Kn.  
NPT. 3790 10 70 224

Dewi Zulkharnain  
NPM. 0971010109

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur atas kehadiran Allah SWT. Yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan Penulisan Skripsi ini dengan Judul : "BENTUK PENYELESAIAN TERHADAP SERTIFIKAT GANDA (OVERLAPPING) ANTARA SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN DENGAN SERTIFIKAT HAK MILIK OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL KOTA SURABAYA II".

Meskipun Penulis telah usahakan semaksimal mungkin untuk tidak membuat banyak kesalahan dalam menulis skripsi ini, namun dalam kenyataannya masih terdapat kekurangan yang tidak dapat dihindari. Dan Penulis harapkan segala kekurangan dan kesalahan dapat disempurnakan untuk masa selanjutnya.

Semua keberhasilan skripsi ini dicapai tidak lepas dan tidak terselesaikan atas bantuan, bimbingan dan dorongan oleh beberapa pihak, maka pada kesempatan ini Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Bapak Hariyo Sulistyantoro, S.H., M.M selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur.
2. Bapak Sutrisno, S.H., M.Hum selaku Wadek I Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur.
3. Bapak Drs. Ec. Gendut Soekarno selaku Wadek II Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur.
4. Bapak Subani, S.H., M.Si selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur.

5. Ibu Yana Indawati, S.H., M.Kn selaku Dosen Pembimbing yang selama ini memberikan bimbingan dengan sabar dan pengarahan serta masukan - masukan yang baik dalam penelitian skripsi ini.
6. Seluruh Bapak / Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur yang telah memberikan Bekal Ilmu Pengetahuan.
7. Seluruh Bapak / Ibu Staf Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur.
8. Untuk kedua Orang Tua yang selalu memberikan dukungan dan doa di setiap langkah Penulis lakukan.
9. Untuk seluruh keluarga besar ku yang selalu memberikan dukungan dan doa di setiap langkah Penulis lakukan.
10. Seluruh teman - teman se - angkatan tahun ajaran 2009.
11. Seluruh Staf Pegawai Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II yang telah membantu dan memberi pengalaman berharga atas ilmunya.
12. Untuk Bapak Syamsu Astari selaku Kasi Sengketa di Badan Pertanahan Kota Surabaya II yang telah bersedia memberikan waktunya untuk Penulis.
13. Untuk Bapak Dudut selaku Staf Sengketa di Badan Pertanahan Kota Surabaya II yang telah bersedia direpotkan Penulis dan memberikan waktunya untuk Penulis.
14. Berbagai pihak yang telah membantu terselesaikannya Skripsi ini dengan baik.

Semoga harapan Penulis bermanfaat bagi pembaca, sungguh Penulis menyadari bahwa Skripsi ini belum sempurna dan penuh keterbatasan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan Penulis untuk memperbaiki dan menyempurnakan penulisan yang selanjutnya, sehingga Skripsi ini dapat bermanfaat bagi yang memelukan.

Surabaya, 3 Juli 2013

Penulis



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN DAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	iii
HALAMAN PERSTUJUAN REVISI .....	iv
SURAT PERNYATAAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR LAMPIRAN .....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
ABSTRAKSI.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	9
1.3 Tujuan Penelitian .....	9
1.4 Manfaat Penelitian .....	9
1.5 Kajian Pustaka.....	10
1.5.1 Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah .....	10
1.5.1.1 Pengertian Pendaftaran Tanah .....	10
1.5.1.2 Asas Dan Tujuan Pendaftaran Tanah.....	12
1.5.2 Tinjauan Tentang Hak Atas Tanah .....	13
1.5.2.1 Hak Milik.....	13
1.5.2.2 Hak Guna Usaha .....	14
1.5.2.3 Hak Guna Bangunan .....	15

1.5.2.4 Hak Pakai.....	16
1.5.2.5 Hak Pengelolaan .....	18
1.5.3 Tinjauan Tentang Sertifikat Dan Permasalahannya .....	20
1.5.3.1 Pengertian Sertifikat Tanah Atau Sertipikat Hak Atas Tanah .....	20
1.5.3.2 Permasalahan - Permasalahan Pertanahan Yang Ada Di Indonesia .....	22
1.5.4 Tinjauan Tentang Badan Pertanahan Nasional .....	23
1.5.4.1 Pengertian Badan Pertanahan Nasional.....	23
1.5.4.2 Permasalahan Yang Dihadapi Oleh Badan Pertanahan Nasional .....	24
1.5.5 Tinjauan Tentang Penyelesaian Sengketa Atas Tanah.....	26
1.5.5.1 Penyelesaian Sengketa Atas Tanah Melalui Instansi BPN .....	26
1.5.5.2 Penyelesaian Sengketa Atas Tanah Melalui Pengadilan .....	29
1.6 Metode Penelitian .....	30
1.6.1 Jenis Penelitian .....	31
1.6.2 Sumber Bahan Hukum .....	31
1.6.3 Metode Pengumpulan Data .....	34
1.6.4 Metode Analisa Data.....	36
1.6.4 Sistematika Penulisan.....	37

## **BAB II FAKTOR-FAKTOR YANG MENJADI PENYEBAB**

### **SERING TERJADI ADANYA SERTIFIKAT GANDA**

### **(OVERLAPPING) ANTARA SERTIFIKAT HAK**

### **GUNA BANGUNAN DENGAN SERTIFIKAT HAK**

### **MILIK DI BADAN PERTANAHAN NASIONAL**

### **KOTA SURABAYA II..... 39**

#### **2.1 Faktor Internal Timbulnya Sertifikat Ganda (Overlapping)**

#### **Antara Sertifikat Hak Guna Bangunan dengan Sertifikat**

#### **Hak Milik Di Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II .. 39**

2.2 Faktor Ekdternal Timbulnya Sertifikat Ganda (Overlapping)	
Antara Sertifikat Hak Guna Bangunan dengan Sertifikat	
Hak Milik Di Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II ..	42
2.3 Analisa Faktor .....	44
<b>BAB III AKIBAT HUKUM ADANYA SERTIFIKAT GANDA</b>	
<b>(OVERLAPPING) ANTARA SERTIFIKAT HAK GUNA</b>	
<b>BANGUNAN DENGAN HAK MILIK DI BADAN</b>	
<b>PERTANAHAN KOTA SURABAYA II .....</b>	<b>49</b>
3.1 Penyelesaian Internal Atas Sertifikat Ganda Oleh Badan	
Pertanahan Nasional Kota Surabaya II .....	49
3.2 Akibat Hukum Dari Sertifikat Ganda Terhadap Pemegang	
Hak .....	53
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>62</b>
4.1 KESIMPULAN .....	62
4.2 SARAN .....	63
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR LAMPIRAN

- LAMPIRAN 1 : Kartu Bimbingan Skripsi
- LAMPIRAN 2 : Surat Penugasan Dosen Pembimbing
- LAMPIRAN 3 : Surat Penerimaan Penelitian Di BPN Kota Surabaya II
- LAMPIRAN 4 : Hasil Wawancara Kasi BPN Kota Surabaya II
- LAMPIRAN 5 : Hasil Wawancara Notaris
- LAMPIRAN 6 : Hasil Wawancara Pihak Sengketa Kota Surabaya II
- LAMPIRAN 7 : Jurnal Ilmu Hukum
- LAMPIRAN 8 : Contoh Kasus Sertifikat Ganda (Overlapping)

## DAFTAR GAMBAR

GAMBAR 1 : Bentuk Penyelesaian sengketa Sertifikat Ganda di Badan

Pertanahan Nasional Kota Surabaya II ..... 49

GAMBAR 2 : Jumlah Pengaduan penyelesaian sengketa Sertifikat

Ganda di Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II ..... 52

Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur  
Fakultas Hukum

Nama Mahasiswa : Dewi Zulkharnain  
NPM : 0971010109  
Tempat Tanggal Lahir : Surabaya, 15 Oktober 1990  
Program Studi : Strata 1 (S1)  
Judul Skripsi :

**PENYELESAIAN TERHADAP SERTIFIKAT GANDA (OVERLAPPING)  
ANTARA SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN DENGAN SERTIFIKAT  
HAK MILIK OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
KOTA SURABAYA II**

**ABSTRAKSI**

Sertifikat Ganda (Overlapping) adalah Sertifikat yang untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu Sertifikat yang letak tanahnya tumpang tindih seluruhnya atau sebagiannya. Dalam hal ini ada 5 (lima) jenis hak atas tanah adalah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai dan hak pengelolaan. Dalam penerbitan sertifikat tanah tidak luput timbulnya permasalahan tanah dalam hal ini sengketa tanah sertifikat ganda antara sertifikat hak guna bangunan dengan sertifikat hak milik. Badan Pertanahan Nasional merupakan wadah untuk menyelesaikan sengketa tanah tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi timbulnya sertifikat ganda antara sertifikat hak guna bangunan dengan sertifikat hak milik di Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II dan untuk mengetahui akibat hukum timbulnya sertifikat ganda. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris melalui penelitian kepustakaan, wawancara dan observasi. Sumber data diperoleh dari lapangan atau lokasi penelitian, atau masyarakat (mengenai perilaku hukum), berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, literatur, serta semua bahan yang berkaitan dengan permasalahan. Analisa data menggunakan metode berfikir deskriptif yang memberikan data menyeluruh tentang perilaku manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi timbulnya sertifikat ganda antara lain karena ketidaktepatan pejabat kantor pertanahan, peta pendaftaran dan kesengajaan pemohon tidak memberikan keterangan yang tidak benar dan untuk memperoleh keuntungan pribadi dan akibat hukum dari penerbitan sertifikat ganda. Dan akibat hukum dari penerbitan sertifikat ganda adalah menimbulkan ketidakpastian hukum, menimbulkan kerugian dan pembatalan sertifikat.

**Kata Kunci :** Sertifikat Ganda, Akibat Hukum timbulnya Sertifikat Ganda.

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraria. Bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan.<sup>1</sup> Untuk mencapai cita-cita Negara tersebut diatas, maka dibidang agraria perlu adanya suatu rencana (planning) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara.

Rencana umum (national planning) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (regional planning) dari tiap-tiap daerah. Dengan adanya planning itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur sehingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Mengisyaratkan bahwa tanah itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat.

Secara konstitusional, UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa

“bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di

---

<sup>1</sup> Penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Dari ketentuan dasar ini, dapat diketahui bahwa kemakmuran rakyatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>2</sup> Untuk melaksanakan hal tersebut, di bidang pertanahan telah dikeluarkan UUPA. Dari penjelasan umum UUPA dapat diketahui bahwa Undang - Undang ini merupakan unifikasi di bidang Hukum Pertanahan.

Dalam rangka menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah, UUPA telah menggariskan adanya keharusan untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, sebagaimana diamanatkan Pasal 19 UUPA. Pasal tersebut mencantumkan ketentuan-ketentuan umum dari pendaftaran tanah di Indonesia, yaitu:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi :
  - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

---

<sup>2</sup> Urip Santoso, Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah, Jakarta : Kencana , 2008, h. 50.



- 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- 4) Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (2) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Ketentuan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, yang sekaligus juga merupakan dasar hukum bagi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka memperoleh surat tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Untuk menindaklanjuti hal tersebut, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah sebelumnya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat merupakan tugas Negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan status hak atas tanah di Indonesia.

Permasalahan tanah sejak dahulu merupakan persoalan hukum yang pelik dan kompleks serta mempunyai dimensi yang luas baik di negara maju maupun berkembang, sehingga tidak mudah untuk diselesaikan dengan

cepat.<sup>3</sup> Tanah merupakan kebutuhan dasar dalam pelaksanaan kegiatan produktif manusia, baik sebagai wadahnya maupun sebagai faktor produksi.<sup>4</sup> Indonesia sebagai salah satu negara berkembang yang sebagian besar rakyatnya menggantungkan hidup pada sektor agraris juga mengalami masalah yang sama. Tanah sebagai salah satu sektor agraris merupakan faktor penting bagi masyarakat Indonesia.

Demikian pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, karenanya tidak mengherankan kalau setiap manusia ingin memiliki dan menguasainya. Rasa ingin menguasai ini sering mengakibatkan timbulnya masalah-masalah pertanahan dan perselisihan didalam kehidupan bermasyarakat.

Di Indonesia sifat masyarakat bertalian erat dengan hukum tanahnya. Jiwa rakyat dan tanahnya tidak dapat dipisah-pisahkan. Ini berarti bahwa tiap perubahan dalam jiwa rakyat baik sebagai hasil pertumbuhan yang lama maupun sebagai letusan revolusi menghendaki juga perubahan dalam hukum tanah. Pada masa sebelum berlakunya UUPA, hukum tanah mengandung corak dualisme, dimana peraturan-peraturan bersumber pada hukum barat dan hukum adat.

Tanah menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah “permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum”. Pasal 4 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa tanah- tanah yang dimaksud pada ayat (1) memberi

---

<sup>3</sup>Irawan Soerodjo, Kependudukan Hukum Hak atas Tanah di Indonesia, , Surabaya: Penerbit Arkola, 2002h.25.

<sup>4</sup>Ibid, h. 26

wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan yang lebih tinggi.<sup>5</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah adalah:<sup>6</sup>

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang atas sekali;
2. Keadaan bumi disuatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).

Dengan dikeluarkannya UUPA dapat menghilangkan sifat dualistik dalam lapangan agraria dan semua aturan-aturan lama mengenai konversi, dihapuskan dan diganti dengan hak-hak baru yang sesuai dengan UUPA. Hukum agraria yang baru tersebut didasarkan pada hukum adat yang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia serta merupakan hukum rakyat Indonesia yang asli.

Adapun tujuan dari Undang-Undang Pokok Agraria adalah:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.<sup>7</sup>

Sesuai dengan amanat Pasal 19 UUPA maka setiap tanah harus didaftarkan pada kantor pertanahan setempat. Dengan adanya pendaftaran tanah tersebut seseorang dapat dengan mudah memperoleh keterangan berkenaan dengan sebidang tanah, seperti hak apa yang dipunyai, berapa luas

<sup>5</sup> Ali Achmad Chomzah, Hukum Pertanahan, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002 h. 111

<sup>6</sup> Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Jakarta: Balai Pustaka, 2002, h. 1132.

<sup>7</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

lokasi tanah, apakah dibebani hak tanggungan dan yang terpenting adalah tanah tersebut akan mendapatkan Sertifikat sebagai alat bukti hak.

Pendaftaran tanah memiliki arti penting dalam memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat Indonesia seperti yang ditegaskan dalam Pasal 19 UUPA bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah yang bersifat *recht cadastre*<sup>8</sup> diseluruh wilayah Republik Indonesia. Perbuatan hukum pendaftaran tanah menyangkut dengan hak keperdataan seseorang. Hak keperdataan merupakan hak asasi seorang manusia yang harus kita junjung tinggi dan hormati oleh sesama manusia lainnya yang bertujuan untuk adanya kedamaian dalam kehidupan masyarakat.

UUPA menganut sistem negatif, sehingga keterangan yang tercantum didalam surat bukti hak mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Jika terjadi hal demikian maka pengadilan akan memutuskan alat pembuktian mana yang benar. Pendaftaran tanah tidak menyebabkan mereka yang tidak berhak menjadi berhak atas suatu bidang tanah hanya karena namanya keliru dicatat sebagai yang berhak. Mereka yang berhak dapat menuntut diadakannya pembetulan dan jika tanah yang bersangkutan sudah berada didalam penguasaan pihak ketiga, ia berhak menuntut penyerahan kembali

---

<sup>8</sup>Recht Cadaster adalah pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah, sedangkan bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat didaftarkan dengan tujuan menetapkan siapa yang berkewajiban membayar pajak atas tanah

kepadanya.<sup>9</sup>

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, maka yang dimaksud dengan “Sertifikat” adalah Surat Tanah Bukti Hak yang terdiri Salinan Buku Tanah menjasi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Dengan adanya sertifikat ini, maka dapat dijadikan sebagai alat bukti untuk pembuktian dalam suatu permasalahan tanah sehingga tidak hanya sebagai alat bukti akan tetapi juga mendapat kepastian hukum bahwa tanah tersebut telah memiliki hak atas tanahnya.

Badan pertanahan Nasional (BPN) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988. Sejak dikeluarkannya peraturan tersebut tugas dan wewenang dibidang pertanahan yang semula berada pada Departemen Dalam Negeri yakni Direktorat Jendral Agraria beralih kepada BPN. Ruang lingkup kegiatan BPN hanya meliputi Agraria dalam arti sempit yaitu tanah.

Tugas dan Fungsi BPN sebagaimana ditetapkan dalam keputusan Presiden tersebut tidak hanya meliputi fungsi administrasi saja, melainkan juga mencakup fungsi perumusan kebijaksanaan yang berkaitan dengan pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun Peraturan perundang-undangan lain. Oleh karena masalah pertanahan merupakan masalah kompleks dan menyangkut kepentingan banyak instansi.

Dalam perkembangannya dewasa ini banyak terjadi sengketa berkaitan

---

<sup>9</sup> Hasan Kusumah, Hukum Agraria I, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995, h. 77.

dengan tanah. Salah satu sengketa yang sering terjadi adalah masalah kepemilikan atas Sertifikat dengan mengambil alih penguasaan atas tanah tersebut.

Tingginya masalah pertanahan tidak hanya meresahkan masyarakat tetapi juga sangat mempengaruhi kinerja BPN sebagai institusi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan administrasi pertanahan.

Tanah-tanah yang sedang dalam sengketa tidak dapat dikelola oleh pihak baik oleh pemegang Sertifikat maupun pihak-pihak lainnya. Secara ekonomis tentu sangat merugikan, sebab tanah yang dikuasai oleh pihak lain tersebut tidak lagi produktif. Tanah tersebut tidak dapat dimanfaatkan untuk memproduksi barang dan jasa serta dijadikan jaminan di bank. Apabila kasus-kasus Sertifikat yang dikuasai oleh pihak lain padahal masih dalam haknya untuk dikelola dan tidak ditangani secara serius maka akan mengganggu stabilitas perekonomian.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka penulis bermaksud untuk menulis skripsi dengan judul “BENTUK PENYELESAIAN TERHADAP SERTIFIKAT GANDA(OVERLAPPING) ANTARA SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN DENGAN SERTIFIKAT HAK MILIK OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL KOTA SURABAYA II”.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka permasalahan yang akan diajukan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai

berikut:

1. Apa saja faktor-faktor yang menjadi penyebab sering terjadi adanya Sertifikat ganda (overlapping) antara Sertifikat Hak Guna Bangunan dengan Sertifikat Hak Milik di Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II?
2. Bagaimana akibat hukum dengan adanya Sertifikat ganda(overlapping) antara Sertifikat Hak Guna Bangunan dengan Sertifikat Hak Milik di Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui faktor yang menyebabkan sering terjadi adanya sertifikat ganda (overlapping) antara Sertifikat Hak Guna Bangunan dengan Sertifikat Hak Milik.
2. Mengetahui akibat hukum status hak atas tanah adanya Sertifikat ganda bagi pemilik hak.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang hendak dicapai dari Penelitian ini adalah :

#### a. Teoritis

Penulis dapat mengetahui faktor penyebab Sertifikat ganda dan akibat hukum dengan adanya Sertifikat ganda.

#### b. Praktis

1. Memberikan pemahaman kepada masyarakat yang mempunyai permasalahan dengan adanya Sertifikat ganda tersebut.

2. Memberikan pengetahuan kepada masyarakat bahwa timbulnya permasalahan merupakan faktor penting untuk dapat meminimalkan permasalahan sekitar.

## 1.5 Kajian Pustaka

### 1.5.1 Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah

#### 1.5.1.1 Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran Tanah merupakan persoalan yang sangat penting dalam UUPA, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah. Begitu pentingnya persoalan pendaftaran tanah tersebut sehingga UUPA memerintahkan kepada pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam pasal 19 UUPA dinyatakan sebagai berikut :

1. Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
  - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;



c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.<sup>10</sup>

Pendaftaran tanah digunakan untuk mendapat kepastian hukum apabila dikemudian hari terjadi permasalahan dapat dijadikan alat bukti yang sah dan untuk administrasi negara dalam mengetahui jumlah pendaftaran tanah di Indonesia.

Untuk pendaftaran tanah dilakukan di badan pertanahan wilayah tanah terletak dan pengajuan pendaftaran tanah harus sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

#### 1.5.1.2 Asas Dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Asas merupakan fundamen yang mendasari terjadinya sesuatu dan merupakan dasar dari suatu kegiatan, hal ini berlaku pula pada pendaftaran tanah. Oleh karena itu, dalam pendaftaran

---

<sup>10</sup>Supriadi, Op.Cit, h. 152

tanah ini terdapat asas yang harus menjadi patokan dasar dalam melakukan pendaftaran tanah. Dalam pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997, dinyatakan pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Sejalan dengan asas yang terkandung dalam Pendaftaran Tanah, maka tujuan yang ingin dicapai dari adanya pendaftaran tanah tersebut diatur lebih lanjut pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997, dinyatakan pendaftaran tanah bertujuan :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakan kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.<sup>11</sup>

## 1.5.2 Tinjauan Tentang Hak Atas Tanah

### 1.5.2.1 Hak Milik

Yang dimaksud dengan “Hak Milik” adalah hak

---

<sup>11</sup>Supriadi, Op.cit, h. 164

turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai atas tanah dengan mengingat fungsi sosial, yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. (pasal 20 UUPA)

Dengan demikian sifat-sifat Hak Milik adalah :

(1) Turun-temurun.

Artinya Hak Milik atas tanah dimaksud dapat beralih karena hukum dari seseorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli waris.

(2) Terkuat.

Artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut yang paling kuat diantara Hak-Hak yang lain atas tanah.

(3) Terpenuh.

Artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan.

(4) Dapat beralih dan dialihkan.

(5) Dapat dibebani kredit dengan dibebani Hak Tanggungan.

(6) Jangka waktu tidak terbatas.<sup>12</sup>

Dengan adanya pengertian ini, penulis menyimpulkan bahwa Hak Milik adalah hak atas tanah yang paling kuat diantara hak atas tanah lainnya dan tidak memiliki batas waktu tertentu dan kedudukan Hak Milik adalah paling tinggi dari hak yang lain

---

<sup>12</sup> Ali Achmad Chomzah, Op.Cit, h.5-6

serta dapat dijadikan jaminan hutang sebagai hak tanggungan.

#### 1.5.2.2 Hak Guna Usaha

Yang dimaksud dengan “Hak Guna Usaha” adalah Hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka 25 atau 30 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan yang luasnya paling sedikit 25 Ha atau lebih, harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, dapat beralih dan dialihkan pada pihak serta dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan. (pasal 28 dan pasal 33 UUPA)

Dengan demikian maka sifat-sifat dari Hak Guna Usaha adalah :

- 1) Hak atas tanah untuk mengusahakan tanah Negara untuk keperluan perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan.
- 2) Jangka waktu 25 atau 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu 25 tahun.
- 3) Luas minimum 5 Ha jika luasnya lebih dari 25 Ha, harus mempergunakan tehnik perusahaan yang baik.
- 4) Dapat beralih dan dialihkan.
- 5) Dapat dijadikan jaminan kredi dengan dibebani Hak Tanggungannya.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>Ibid, h. 17-18

Dengan ini penulis menyimpulkan bahwa Hak Guna Usaha adalah hak yang dikhususkan untuk usaha pertanian, perikanan dan peternakan dengan diberi jangka waktu 25 atau 30 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun lagi dan dapat dijadikan jaminan hutang sebagai hak tanggungan.

#### 1.5.2.3 Hak Guna Bangunan

Yang dimaksud dengan “Hak Guna Bangunan” adalah Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dalam jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu 20 tahun lagi, dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan. (Pasal 35 UUPA)

Dengan demikian, maka sifat-sifat dari Hak Guna Bangunan, adalah :

1. Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan diatas tanah yang bukan miliknya sendiri, Cq, Tanah Negara atau tanah milik orang lain.
2. Jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun lagi.
3. Dapat beralih / dialihkan kepada pihak lain.
4. Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>Ibid, h. 31-32

Hak guna bangunan menurut penulis adalah hak untuk mendirikan bangunan diatas tanah milik negara dengan mengajukan permohonan pemberian hak atas tanah dalam hal hak guna bangunan, biasanya yang menjadi pemohon adalah badan hukum untuk membuka usaha diatas tanah negara, perorangan yang ingin membangun rumah untuk pribadi.

#### 1.5.2.4 Hak Pakai

Yang dimaksud dengan “Hak Pakai” adalah Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini :

Hak pakai ini dapat diberikan :

- 1) Selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.
- 2) Dengan Cuma-Cuma, dengan pembayaran atau jasa berupa apapun.

Pemberian Hak Pakai ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Dengan demikian, maka sifat-sifat dari Hak Pakai adalah :

- 1) Hak Pakai atas tanah bangunan maupun tanah pertanian.
- 2) Dapat diberikan oleh Pemerintah maupun oleh si Pemilik tanah.
- 3) Hak Pakai dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.
- 4) Hak Pakai dapat diberikan dengan Cuma-Cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.
- 5) Hak Pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, sepanjang dapat izin Pejabat yang berwenang, apabila mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan apabila mengenai tanah milik.
- 6) Hak Pakai tidak dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan.
- 7) Pemberian Hak Pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung pemerasan.<sup>15</sup>

Hak Pakai menurut penulis adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau milik orang lain dengan memberikan perjanjian pengolahan tanah yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan undang-undang dengan syarat tidak ada pemerasan, hak tersebut

---

<sup>15</sup>Ibid, h. 43-44

tidak dapat dijadikan jaminan hutang sebagai Hak Tanggungan.

#### 1.5.2.5 Hak Pengelolaan

Yang dimaksud dengan “Hak Pengelolaan” adalah Hak Penguasaan atas tanah negara, dengan maksud disamping untuk dipergunakan sendiri oleh si Pemegang juga oleh pihak Pemegang memberikan sesuatu Hak kepada pihak ketiga, kepada si Pemegang Hak diberikan wewenang untuk :

- (1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut.
- (2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
- (3) Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga, dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Sedangkan pemberian hak atas bagian-bagian tanah tetap dilakukan oleh Pejabat berwenang.

- (4) Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan /atau wajib tahunan.

(pasal 5 dan 6 ayat 1 Pengaturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965).

Dengan demikian maka sifat-sifat Hak Pengelolaan adalah :

- (1) Hak Pengelolaan atas tanah Negara.
- (2) Untuk dipergunakan sendiri oleh si pemegang dan sebagian atas tanah tersebut diberikan kepada pihak ketiga sesuatu hak.



- (3) Kepada si pemegang hak diberikan beberapa wewenang termasuk menerima uang pemasukan dan / atau wajib tahunan.
- (4) Setelah waktu hak atas tanah yang diberikan kepada pihak ketiga itu berakhir maka tanah dimaksud kembali ke dalam penguasaan sepenuhnya dari pemegang hak pengelolaan yang bebas dari hak tanggungan.
- (5) Apabila sebagian dari hak pengelolaan itu diberikan dengan Hak Milik kepada pihak ketiga, maka dengan sendirinya hak milik tersebut menjadi lepas dari hak pengelolaan dan / atau hapus, sejak hak milik tersebut didaftarkan pada Kantor Agraria Kabupaten/ Kota setempat.<sup>16</sup>

Hak Pengeloaan menurut penulis adalah hak untuk menguasai atas tanah negara untuk dipergunakan sendiri atau sebagian pada pihak ketiga dengan memberikan wajib tahunan dan jika hak pengelolaan diberikan hak milik maka hak pengelolaan hapus.

### 1.5.3 Tinjauan Tentang Sertifikat Dan Permasalahannya

#### 1.5.3.1 Pengertian Sertifikat Tanah atau Sertifikat Hak Atas Tanah

Sebutan " Sertifikat" atau certificate (ing), certificaat/certifikaat(bld), adalah merupakan tanda pernyataan atau keterangan yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh pejabat

---

<sup>16</sup>Ibid, h. 55-56

dan atau lembaga /institusi tertentu dengan tujuan tertentu. Dalam kamus bahasa Indonesia disebutkan bahwa Sertifikat merupakan surat keterangan ( pernyataan ) tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat digunakan sebagai bukti pemilikan atau kejadian.<sup>17</sup>

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, maka yang dimaksud dengan “Sertifikat” adalah Surat Tanda Bukti Hak yang terdiri Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur, diberi sampul dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria / Kepala BPN.

Bahwa Sertifikat (hak atas tanah) merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh BPNRI yang dipergunakan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian hak seseorang atau badan hukum ( privat atau publik ) mempunyai hak atas suatu bidang tanah.

Sertifikat ini, diberikan bagi tanah-tanah yang sudah ada Surat Ukurannya, atau pun tanah-tanah yang sudah diselenggarakan Pengukuran Desa demi Desa; karenanya Sertifikat ini, merupakan pembuktian yang kuat, baik subyek maupun obyek ilmu Hak atas tanah.

Sertifikat Sementara adalah Surat Tanda Bukti Hak, yang terdiri dari salinan Buku Tanah dan Gambaran Situasi, yang diberi sampul dan dijilid menjadi satu yang bentuknya ditetapkan oleh

---

<sup>17</sup> [www.Sertifikattanah.blogspot.com](http://www.Sertifikattanah.blogspot.com), Sertifikat hak dan kekuatan pembuktiannya, di akses pada tanggal 05 Mei 2013, pukul 19.00

Menteri Negara Agraria / Kepala BPN.

Sertifikat Hak Tanggungan / Sertifikat Hypotheek / Crediet Verband adalah Salinan Buku Tanah Hypotheek/Crediet Verband, yang terdiri dari Salinan Buku Tanah Hypotheek/Crediet Verband yang dibuat oleh PPAT dan diberi sampul yang bentuknya khusus untuk itu dan dijilid menjadi satu, menurut Menteri Negara/Kepala BPN.<sup>18</sup>

Sertifikat menurut penulis adalah surat salinan buku tanah yang berisi identitas pemohon milik hak atas tanah dan dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Sertifikat sendiri ada tiga macam yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional yakni Sertifikat hak atas tanah, Sertifikat sementara, dan Sertifikat hak tanggungan.

#### 1.5.3.2 Permasalahan-Permasalahan Pertanahan Yang Ada Di Indonesia

Untuk diketahui bahwa selama  $\pm$  36 tahun lamanya, untuk kepastian hukum yang menyangkut pertanahan, khususnya mengenai Pemilikan dan Penguasaan tanah yang meliputi :

- a. Kepastian mengenai subjek hak yaitu orang/badan hukum yang menjadi Pemegang Hak.
- b. Kepastian mengenai obyek hak yaitu menggunakan

##### 1. Letak Tanah

---

<sup>18</sup> Ali Achmad Chomzah, Op.Cit, h. 123-124

## 2. Batas-batas.

Dan tidak hanya kepastian hukum saja yang menyangkut pertanahan akan tetapi juga adanya beberapa permasalahan-permasalahan pertanahan di Indonesia sebagai berikut :

1. Masalah Penerbitan Sertifikat Tanah Lama dan Mahal.
2. Masalah Sertifikat Palsu.
3. Masalah Sertifikat Ganda atau Sertifikat tumpang tindih.
4. Masalah Pembatalan Sertifikat.<sup>19</sup>

Dalam hal ini penulis mengamati bahwa permasalahan yang sering terjadi adalah penerbitan Sertifikat tanah yang lama dan mahal dikarenakan dalam pengajuan permohonan penerbitan Sertifikat dilakukan sendiri oleh pemohon sedangkan yang melakukan notaris PPAT berbeda karena lebih cepat penerbitan Sertifikatnya.

Kemudian masalah Sertifikat ganda akibat tumpang tindih misalnya permasalahan batas tanah, lokasi tanah sama dengan milik orang lain dan terakhir masalah pembatalan Sertifikat karena adanya cacat administrasi maupun cacat hukum.

### 1.5.4 Tinjauan Tentang Badan Pertanahan Nasional

#### 1.5.4.1 Pengertian Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional (BPN) dibentuk berdasarkan

---

<sup>19</sup>Ali Achmad Chomzah, Op.Cit, h. 127

Keputusan Presiden RI No. 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, dan merupakan suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden.

Tugas pokok Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi Pengaturan, Penggunaan, Penguasaan dan Pendaftaran Tanah, Pengukuran Hak-hak Tanah, Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Dalam melaksanakan tugas tersebut BPN menyelenggarakan fungsi :

1. Merumuskan Kebijakan dan Perencanaan Penguasaan dan Penggunaan Tanah.
2. Merumuskan Kebijakan dan Perencanaan Pengaturan Pemilikan Tanah dengan prinsip-prinsip bahwa tanah mempunyai sosial sebagaimana diatur dalam UUPA.
3. Merencanakan Pengukuran dan Pemetaan serta Pendaftaran Tanah dalam upaya memberikan kepastian hak dibidang Pertanahan.

4. Melaksanakan Pengurusan Hak-hak Atas Tanah dalam rangka memelihara tertib administrasi dibidang pertanahan.
5. Melaksanakan Penelitian dan Pengembangan dibidang pertanahan serta Pendidikan dan Latihan tenaga-tenaga yang diperlukan dibidang Administrasi Pertanahan.<sup>20</sup>

#### 1.5.4.2 Permasalahan Yang Dihadapi Oleh Badan Pertanahan Nasional

Masalah pertanahan muncul dipermukaan dan pada umumnya motif serta latar belakang penyebab munculnya kasus-kasus pertanahan tersebut sangat bervariasi, yang antara lain sebagai berikut :

- a. Kurang tertibnya administrasi pertanahan di masa lampau,
- b. Harga tanah yang meningkat dengan cepat,
- c. Kondisi masyarakat yang semakin menyadari dan mengerti akan kepentingan dan haknya,
- d. Iklim keterbukaan sebagai salah satu kebijaksanaan yang digariskan Pemerintah,
- e. Masih adanya oknum-oknum pemerintah yang belum dapat menangkap aspirasi masyarakat,
- f. Adanya pihak-pihak yang menggunakan kesempatan untuk mencari keuntungan materil yang tidak wajar atau menggunakan untuk kepentingan politik.

---

<sup>20</sup> Ali Achmad Chomzah, Op.Cit, h. 9

Permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas Badan Pertanahan Nasional ialah sebagai berikut :

1. Masalah-masalah yang berkaitan dengan Konversi Hak-hak Atas Tanah Milik Rakyat atau Adat.
2. Masalah Okupasi Ilegal
3. Masalah Pelaksanaan Landreform
4. Masalah Pembebasan Tanah

- a. Pembebasan tanah untuk instansi Pemerintah, dalam hal ini biasanya dilakukan pengadaan tanah untuk fasilitas umum.

- b. Penyediaan tanah untuk Keperluan Swasta yang digunakan untuk kawasan industri baik yang menggunakan fasilitas PMA/PMDN maupun yang tidak menggunakan fasilitas.

5. Masalah Pensertifikatan Tanah

- a. Sertifikat Palsu

Sertifikat hak atas tanah adalah tanda bukti atau alat pembuktian mengenai kepemilikan tanah sehingga merupakan Surat/barang bernilai dengan kecenderungan untuk memalsukan surat/barang yakni Sertifikat.

- b. Sertifikat Aspal (asli tapi palsu)

Surat bukti sebagai alas/dasar hak untuk penerbitan Sertifikat tersebut ternyata tidak benar atau dipalsukan.

c. Sertifikat Ganda.

Sertifikat yang untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu Sertifikat yang letak tanahnya tumpang tindih seluruhnya atau sebagiannya.<sup>21</sup>

### 1.5.5 Tinjauan Tentang Penyelesaian Sengketa Atas Tanah

#### 1.5.5.1 Penyelesaian Sengketa Atas Tanah Melalui Instansi BPN

a. Pengaduan/Keberatan dari Masyarakat

Suatu sengketa hak atas tanah itu timbul adalah karena adanya pengaduan/keberatan dari orang / Badan Hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah ditetapkan oleh Pejabat TUN di lingkungan BPN, dimana keputusan Pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tertentu.

Dengan adanya pengaduan tersebut, mereka ingin mendapat penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi serta merta dari Pejabat yang berwenang untuk itu.

Adapun sengketa hak atas tanah adalah meliputi beberapa macam antara lain mengenai status tanah, siapa-siapa yang berhak, bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak atau

---

<sup>21</sup> Ali Achmad Chomzah, Op.Cit, h. 21



pendaftaran buku tanah sebagainya.

b. Penelitian dan Pengumpulan Data

Setelah menerima berkas pengaduan dari masyarakat tersebut diatas, pejabat yang berwenang menyelesaikan masalah ini akan mengadakan penelitian terhadap berkas yang diadukan tersebut. Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan sementara apakah pengaduan ini dapat diproses lanjut atau tidak dapat.

Selanjutnya setelah lengkap data yang diperlukan kemudian diadakan pengkajian kembali terhadap masalah yang diajukan tersebut yang meliputi segi proses kewenangan dan penerapan hukumnya.

c. Pencegahan Mutasi (Penetapan Status Quo)

Agar kepentingan orang atau Badan Hukum yang berhak atas tanah yang disengketakan tersebut mendapat perlindungan hukum, maka apabila dipandang perlu setelah Kepala Kantor Pertanahan setempat mengadakan penelitian dan apabila dari keyakinannya memang harus distatus quokan, dapat dilakukan pemblokiran atas tanah sengketa.

d. Pelayanan secara Musyawarah

Terhadap sengketa hak atas tanah yang disampaikan ke BPN untuk dimintakan penyelesaian, apabila bisa

dipertemukan pihak-pihak yang bersengketa, maka sangat baik jika diselesaikan melalui cara musyawarah penyelesaian melalui cara musyawarah ini seringkali BPN diminta sebagai mediator didalam menyelesaikan sengketa hak atas tanah secara damai saling menghormati pihak-pihak yang bersengketa.

Dalam hal tercapainya penyelesaian secara musyawarah seperti ini, harus pula disertai dengan bukti tertulis sejak permulaan, yaitu dari Surat Pemberitahuan untuk para pihak, Berita Acara Rapat dan selanjutnya sebagai bukti adanya perdamaian dituangkan dalam Akta Pernyataan Perdamaian yang bila perlu dihadapan Notaris sehingga mempunyai kekuatan Pembuktian yang sempurna.

- e. Pencabutan / Pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara dibidang Pertanahan oleh Kepala BPN berdasarkan adanya cacat hukum/administrasi di dalam penerbitannya.

Dalam praktek selama ini banyak sekali orang / Badan Hukum yang merasa kepentingannya dirugikan mengajukan keberatan tersebut langsung kepada Kepala BPN.

Demikian pula permohonan pembatalan Sertifikat tanah yang didasarkan adanya Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

#### 1.5.5.2 Penyelesaian Sengketa Atas Tanah Melalui Pengadilan

Apabila penyelesaian melalui musyawarah diantara para pihak yang bersengketa tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala BPN karena mengadakan serta merta (peninjauan kembali) atas Keputusan TUN yang telah dikeluarkannya, tidak dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui Pengadilan.

Selama menunggu Putusan Pengadilan, sampai adanya Putusan yang berkekuatan hukum tetap, dilarang bagi Pejabat TUN yang terkait untuk mengadakan mutasi atas tanah yang bersangkutan (*status quo*).

Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya masalah dikemudian hari yang menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berperkara, maupun pihak ketiga, untuk itu Pejabat TUN dibidang Pertanahan yang terkait harus menerapkan azas-azas umum pemerintahan yang baik, yaitu untuk melindungi semua pihak yang berkepentingan sambil menunggu adanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (In Kracth Van Gewijsde).

Kemudian apabila sudah ada putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum yang pasti, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat melalui Kakanwil BPN Propinsi yang bersangkutan mengusulkan permohonan

pembatalan/pencabutan suatu Keputusan TUN dibidang pertanahan yang telah diputuskan tersebut diatas.<sup>22</sup>

## 1.6 Metode Penelitian

Sebelum mengkaji adanya suatu metode penelitian, terdapat istilah "metodologi" dimana berasal dari kata "metode" yang berarti "jalan ke" namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan-kemungkinan, sebagai berikut :

1. Suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian.
2. Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan.
3. Cara tertentu untuk melakukan prosedur.<sup>23</sup>

Dengan demikian bahwa metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada didalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.<sup>24</sup>

### 1.6.1 Jenis Penelitian

Penulis dalam menulis skripsi ini akan menggunakan jenis penelitian yuridis empiris, yaitu mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif terhadap perilaku masyarakat dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu.<sup>25</sup>

Penelitian yang penulis lakukan ini berdasarkan fakta-fakta, peraturan perundang-undangan dan teori-teori yang berkaitan dengan kasus penyelesaian terhadap Sertifikat ganda (overlapping) antara

---

<sup>22</sup> Ali Achmad Chomzah, Op.Cit, h. 29-33

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, Cetakan ketiga, h.5

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto, op.cit, h.7

<sup>25</sup> Dr. Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, M.H, Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, h. 51

Sertifikat Hak Guna Bangunan dengan Sertifikat Hak Milik oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II. Sehingga bisa diperjelas bahwa penelitian ini menggunakan metode hukum empiris.

#### 1.6.2 Sumber Data Atau Bahan Hukum

Penelitian hukum empiris yang diteliti adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat (mengenai perilakunya; data empiris) dan dari bahan pustaka. Biasanya berupa perilaku (hukum) dari warga masyarakat (empiris) yang harus diteliti secara langsung. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan, atau masyarakat atau data dasar dan yang kedua disebut data sekunder<sup>26</sup>.

Data primer dalam penelitian hukum adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian empiris, yaitu penelitian yang dilakukan langsung di dalam masyarakat, sedangkan data sekunder dalam penelitian hukum adalah data yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian yang sering disebut sebagai bahan hukum.<sup>27</sup>

##### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan yang mengikat berupa peraturan perundang-undang. Bahan ini terdiri dari, norma atau kaidah

---

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta :UI-Pres, 1986, hlm 51

<sup>27</sup> Dr. Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, M.H, Op.Cit, h. 156

dasar yaitu peraturan perundang-undangan, meliputi :

- a. Undang-Undang,
- b. Peraturan Pemerintah,
- c. Peraturan Menteri dan sebagainya.

Berdasarkan teori diatas, maka bahan hukum primer yang penulis gunakan adalah:

- 1. Norma atau Kaidah dasar, yaitu Pembukaan UUD 1945.
- 2. Peraturan Perundang-undangan, yaitu :
  - a. Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
  - b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
  - c. Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 Tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN).
  - d. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
  - e. Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan

undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.<sup>28</sup>

Dalam hal ini penulis akan melakukan analisa rumusan masalah yang diperoleh dari surat keputusan, literatur-literatur hukum, jurnal hukum, internet, serta semua bahan yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dan pada akhirnya dikaitkan berdasarkan Undang-undang Dasar Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 Tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

### 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang diberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer, dan sekunder, misalnya : kamus-kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya.<sup>29</sup>

#### 1.6.3 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dan studi lapangan. Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut :

##### 1. Studi Kepustakaan

---

<sup>28</sup>Ibid, h. 52

<sup>29</sup>Ibid, h.52

Penelitian kepustakaan adalah bentuk penelitian dengan cara mengumpulkan atau menelusuri dokumen-dokumen atau keterangan-keterangan yang dibutuhkan dalam penelitian. Adapun di dalam hal ini penulis akan menganalisa perbandingan pelaksanaan yang akan diperoleh dari literatur-literatur mengenai hukum, Undang-Undang, internet, serta semua bahan yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas nantinya.

## 2. Studi Lapangan

Penelitian lapangan dibutuhkan guna mendukung validitas data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan.

### a) Lokasi penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan dan menjawab permasalahan dalam penelitian ini, maka penulis memilih Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II sebagai lokasi penelitian. Alasannya, karena di lokasi tersebut data-data dan bahan permasalahan yang diperoleh yang sangat mendukung dan mudah diperoleh.

### b) Wawancara

Wawancara (interview) adalah situasi peran antara pribadi bertatap muka (face to face), ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang



responden.<sup>30</sup>

Adapun prakteknya nanti penulis akan melakukan wawancara langsung dengan Kepala Seksi Bagian Penyelesaian Sengketa, Konflik dan Perkara di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II untuk memperoleh keterangan terkait mengenai penyelesaian sengketa terhadap Sertifikat ganda (overlapping) antara Sertifikat Hak Guna Bangunan dengan Sertifikat Hak Milik di kota Surabaya dan bagaimana akibat hukum dari status hak dalam penyelesaian terhadap Sertifikat ganda.

#### c) Observasi

Observasi merupakan suatu kegiatan peneliti untuk menangkap gejala-gejala dari obyek yang diamati dengan cara mencermati langsung secara visual terhadap obyek penelitian. Dengan perkataan lain, pengamatan adalah kegiatan melakukan, memperhatikan dengan seksama akan suatu obyek yang diteliti secara komprehensif.

#### 1.6.4 Metode Analisis Data

Tahap selanjutnya setelah pengumpulan data selesai adalah metode analisis data merupakan tahap yang paling penting dalam suatu penelitian. Karena dengan analisis data ini data yang diperoleh akan diolah untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan yang ada. Metode

---

<sup>30</sup>Ibid, h.82

analisis data yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Metode kualitatif sebenarnya merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis, lisan dan perilakunya. Yang diteliti dan dipelajari adalah obyek penelitian yang utuh.<sup>31</sup>

Adapun analisis data yang digunakan adalah pendekatan deskriptif kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Analisis data dari pendekatan kualitatif tersebut merupakan analisis yang menggambarkan dari penyelesaian sengketa terhadap Sertifikat ganda oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II.

Sesuai dengan data yang diperoleh adalah data kualitatif maka dalam penelitian ini penulis menggunakan data kualitatif, yaitu mengumpulkan, mengklasifikasi data yang diperoleh dari hasil penelitian data lapangan kemudian dicari dengan teori yang berhubungan dengan masalah yang diteliti selanjutnya ditarik kesimpulan guna menentukan hasilnya. Hasil dari analisis data tersebut selanjutnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan jalan menentukan data dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahannya yang diteliti dengan data-data yang diperoleh.

#### 1.6.5 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dalam pemahaman hasil penelitian. Penulisan skripsi ini dibagi dalam beberapa bab yang diantaranya

---

<sup>31</sup>Ibid, h.32

terdiri dari sub bab. Judul dari skripsi ini yaitu tentang "Penyelesaian Terhadap Sertifikat Ganda (Overlapping) Oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II". Pembahasan nantinya dibagi menjadi 4 (empat) bab, sebagaimana akan diuraikan tentang permasalahan dalam skripsi ini.

Bab I, merupakan bab pendahuluan. Dalam bab ini memberikan gambaran umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini, diantaranya latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian, serta pertanggung jawaban sistematis.

Bab II, penulis akan menjawab rumusan masalah yang pertama yakni faktor-faktor yang menjadi penyebab sering munculnya Sertifikat ganda di kota Surabaya khususnya bagian BPN Kota Surabaya II. Dalam bab dua ini terdiri dari tiga sub bab, sub bab pertama membahas mengenai faktor internal timbulnya Sertifikat ganda (overlapping), sub bab kedua mengenai faktor eksternal timbulnya Sertifikat ganda (overlapping), sub bab ketiga mengenai tentang analisa faktor yang sering timbul akibat terjadinya Sertifikat ganda (overlapping).

Bab III, penulis akan membahas mengenai akibat hukum adanya Sertifikat ganda (overlapping). Dalam bab ketiga ini terdiri atas dua sub bab yakni sub bab pertama membahas mengenai bentuk penyelesaian internal atas Sertifikat ganda oleh BPN Kota Surabaya II, sub bab kedua mengenai akibat hukum dari Sertifikat ganda terhadap pemegang

Hak.

Bab IV, di bagian akhir ini penulis akan memberikan penjelasan secara garis besar dalam bentuk kesimpulan mengenai pokok-pokok permasalahan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, serta mengemukakan beberapa saran. Bab terakhir ini sekaligus merupakan penutup dari pembahasan atas permasalahan dalam skripsi ini.